Verhoging assurantiebelastingtarief

Realisatie en effect

Zicht op bezuinigingen



Foto: Thomas Schlijper / Hollandse Hoogte

De Algemene Rekenkamer wil met de publicatiereeks *Zicht op Bezuinigingen* bijdragen aan het verbeteren van het inzicht in de realisatie en de gevolgen van bezuinigingen. Hiertoe brengen wij voor een aantal bezuinigingsmaatregelen de budgettaire realisatie in kaart en geven wij waar mogelijk aan welke gevolgen de maatregelen hebben voor burgers en bedrijven. De publicatiereeks Zicht op bezuinigingen is te vinden in het webdossier Bezuinigingen op www.rekenkamer.nl. In deze publicatie staat de maatregel *Verhoging assurantiebelasting* centraal. Deze lastenverzwarende maatregel is in onze publicatiereeks opgenomen vanwege het grote financiële belang ervan (1,7 miljard euro extra inkomsten in 2015 en verder).

Wij constateren dat in de periode 2011-2013 cumulatief ruim 1,5 miljard euro extra aan assurantiebelasting is ontvangen ten opzichte van de ontvangstenraming voor deze periode zonder de tariefsverhogingen. Ten opzichte van de in de begroting ingeboekte opbrengsten van de tariefsverhogingen, waarbij rekening is gehouden met de macro-economische doorwerking[1], vallen deze gerealiseerde extra ontvangsten over deze drie jaar toch cumulatief 70 miljoen euro lager uit.

In begrotings- en verantwoordingsdocumenten is weinig informatie opgenomen over de voortgang en de effecten van deze lastenverzwaring. Uit de Rijksbegroting is bijvoorbeeld niet op te maken wat de opbrengst van de tariefsverhogingen is inclusief macro-economische doorwerking, waardoor het onduidelijk is wat het kabinet daadwerkelijk met deze maatregel aan extra ontvangsten verwacht. Wij bevelen de minister van Financiën aan om er, ten behoeve van het parlementair budgetrecht, voor zorg te dragen dat, in ieder geval voor de belangrijkste bezuinigingsmaatregelen, in de jaarverslagen inzicht wordt gegeven in de realisatie en de gevolgen van de bezuinigingen, inclusief de beleidsmatige conclusie die het kabinet hieraan wenst te verbinden. Zonder deze informatie heeft het parlement géén zicht op de financiële voortgang van de bezuiniging en géén inzicht in de maatschappelijke effecten die sindsdien zijn opgetreden.

Den Haag, september 2014

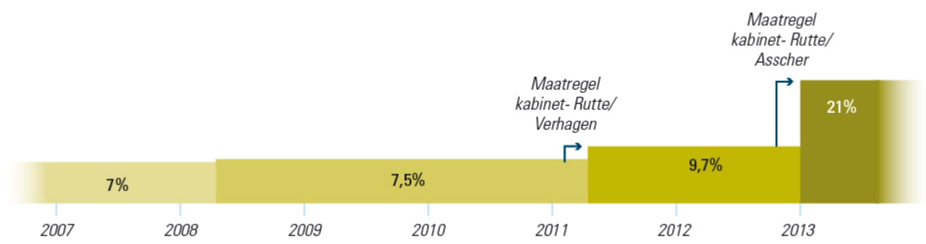
Voor meer informatie zie het achtergronddocument op onze website www.rekenkamer.nl.

Tariefsverhogingen moeten leiden tot 1,6 miljard euro extra ontvangsten

Welke maatregelen zijn genomen?

Zowel het kabinet-Rutte/Verhagen als het kabinet-Rutte/Asscher hebben het tarief van de assurantiebelasting verhoogd. Sinds 2011 is het assurantiebelastingtarief bijna verdrievoudigd, zie figuur 1. Ten opzichte van de raming zonder tariefsverhoging is voor de periode 2011-2013 1.627 miljoen euro aan extra belastingontvangsten aan de inkomstenkant van de Rijksbegroting ingeboekt.

Figuur 1: Verhogingen tarief assurantiebelasting



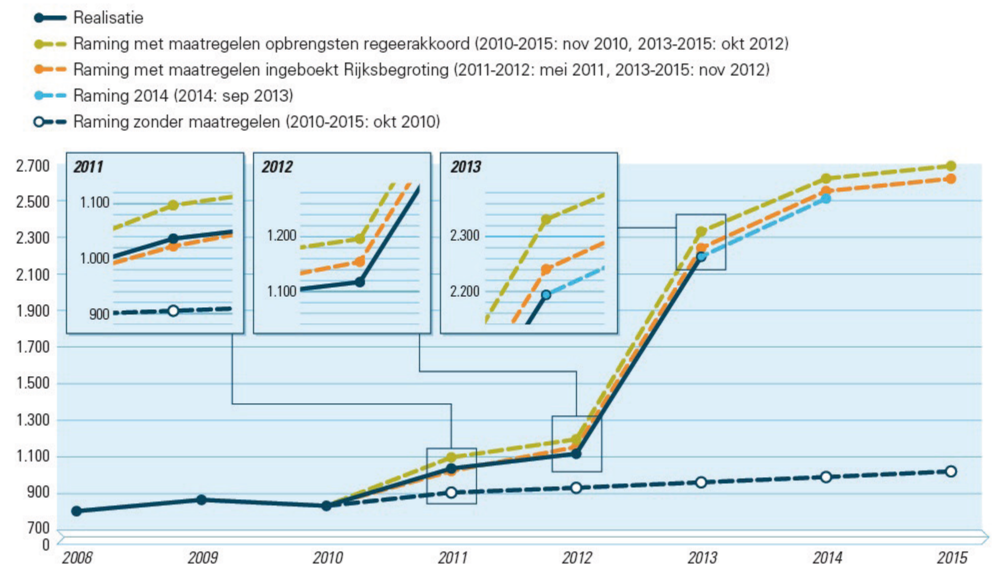
Bron: Belastingplan 2007-2013

70 miljoen euro minder ontvangen dan ingeboekt in begrotingen

Wat is extra ontvangen?

In de jaren 2011 tot en met 2013 heeft het Rijk in totaal 4.357 miljoen euro aan assurantiebelasting ontvangen. Dit betekent dat in deze periode cumulatief 1.557 miljoen euro extra is ontvangen ten opzichte van de ontvangstenraming voor deze periode zonder de tariefsverhogingen, zie ook figuur 2. Dit is 70 miljoen euro minder dan is ingeboekt in de Rijksbegroting en 278 miljoen minder dan waar in de financiële bijlagen bij de regeerakkoorden van het kabinet-Rutte/Verhagen en het kabinet-Rutte/Asscher vanuit werd gegaan. Dat de werkelijke ontvangsten 70 miljoen euro lager zijn dan is ingeboekt in de Rijksbegroting, komt doordat de verkoop van verzekeringen met assurantiebelasting (vooral schadeverzekeringen), oftewel de belastinggrondslag, zich anders heeft ontwikkeld dan werd verwacht. Zie voor meer informatie verderop in deze publicatie.

Figuur 2: Raming en realisatie ontvangsten assurantiebelasting (in € mln.)



Bron: Opgave Ministerie van Financiën, Miljoenennota 2014, Financieel jaarverslag van het Rijk 2008-2013

Verzekeringen 12,6% duurder

Wat zijn de gevolgen?

De verhogingen van het assurantiebelastingtarief van 7,5 procent naar 21 procent hebben gezorgd voor een prijsstijging van verzekeringen waar assurantiebelasting over betaald moet worden (vooral schadeverzekeringen) van 12,6 procent. Dit betekent dat bijvoorbeeld auto-, inboedel- en brandverzekeringen, voor huishoudens en bedrijven tussen 2011 en 2013 12,6 procent duurder zijn geworden door de maatregelen van het kabinet. Voor een gemiddeld huishouden, met een jaarlijkse premie voor verzekeringen met assurantiebelasting van ongeveer 800 euro per jaar, betekent dit een verhoging van de te betalen assurantiebelasting van ongeveer 60 euro naar ongeveer 170 euro. Het te betalen totaalbedrag, premie en assurantiebelasting, stijgt hiermee van ongeveer 860 euro naar ongeveer 970 euro.

Dalende verkoop verzekeringen met assurantiebelasting

Na het doorvoeren van de tariefsverhogingen is de verkoop van verzekeringen met assurantiebelasting (vooral schadeverzekeringen) gedaald. Deze daling heeft ervoor gezorgd dat er 70 miljoen euro minder extra assurantiebelasting is ontvangen dan was geraamd bij het inboeken van de opbrengsten in de begroting. Dit wordt veroorzaakt doordat bij het inboeken uit is gegaan van een licht stijgende verkoop van verzekeringen waarover assurantiebelasting verschuldigd is.

Het verschil tussen de in de Rijksbegroting ingeboekte opbrengsten en de (ex-ante) opbrengsten zoals gepresenteerd in de regeerakkoorden ontstaat uit het feit dat bij beide ramingen met verschillende verwachtingen van de verkoop van verzekeringen belast met assurantiebelasting is gerekend. Dit heeft twee oorzaken. Een eerste oorzaak is dat bij de ex-ante opbrengsten van lastenmaatregelen in regeerakkoorden geen rekening wordt gehouden met de zogenoemde macro-economische doorwerking, en bij het inboeken in de begroting wel. De (ex-ante) opbrengsten in de regeerakkoorden worden namelijk berekend op basis van een gelijkblijvende (‘statische’) verkoop van verzekeringen met assurantiebelasting. De macro-economische doorwerking is de correctie van alle effecten (bijvoorbeeld gedragseffecten en grenseffecten) die van invloed zijn op de opbrengsten van beleidsmaatregelen. In het geval van de tariefsverhogingen betekent dit concreet dat bij de ex-ante opbrengsten uit is gegaan van een gelijkblijvende verkoop van verzekeringen met assurantiebelasting, en bij het inboeken met een lichte stijging van de verkoop van verzekeringen met assurantiebelasting. Een tweede oorzaak is dat bij het inboeken van de opbrengsten in de begroting van de tariefsverhoging van 7,5 procent naar 9,7 procent een nieuwe verwachting van de economische groei beschikbaar was. De verwachtte groei is naar beneden bijgesteld, wat leidde tot een neerwaartse bijstelling van de verwachte assurantiebelastingontvangsten.

Op basis van de beschikbare informatie is niet bekend wat de exacte oorzaak is geweest van de daling van de verkoop van verzekeringen, en dus de tegenvallende opbrengsten van de maatregelen. Er is aanvullend onderzoek nodig om te bepalen welke oorzaken voor welk deel van de daling van de verkoop van verzekeringen met assurantiebelasting verantwoordelijk zijn.

Ingeboekte opbrengsten tariefsverhogingen onduidelijk

Welke informatie is hierover beschikbaar in de begrotings- en verantwoordings-cyclus?

De in de begroting ingeboekte (meerjarige) opbrengsten van de tariefsverhogingen inclusief macro-economische doorwerking zijn niet in openbare stukken terug te vinden, maar komen uit de administratie van het Ministerie van Financiën. Hierdoor is het onduidelijk wat het kabinet daadwerkelijk met deze maatregel aan extra ontvangsten verwacht, en is op basis van de begroting en het jaarverslag niet vast te stellen in hoeverre de ingeboekte extra opbrengsten zijn gerealiseerd. In het Financieel Jaarverslag van het Rijk wordt wel raming en realisatie van één bepaald jaar naast elkaar gezet, maar wordt niet aangegeven hoe deze zich verhouden tot de ingeboekte opbrengsten in de Rijksbegroting. In geen van de verantwoordingsstukken zijn de gevolgen van de verhoging van het assurantiebelastingtarief in kaart gebracht.

Kabinet gaat uit van een stijging in de verkoop van verzekeringen met assurantiebelasting

Wat staat er in 2014 en verder te gebeuren?

In de Rijksbegroting is geen meerjarige raming voor de assurantiebelastingontvangsten opgenomen. Momenteel is alleen een raming voor 2014 gepubliceerd, van 2.519 miljoen euro. Om dit bedrag te realiseren dient de verkoop van verzekeringen met assurantiebelasting in 2014 met 9,6 procent te stijgen ten opzichte van 2013, wat een belangrijke opwaartse afwijking van de sinds 2011 dalende trend zou betekenen.

Reactie minister van Financiën en nawoord Algemene Rekenkamer

Volgens de minister kan het verschil tussen de geraamde en gerealiseerde opbrengst in belangrijke mate worden toegerekend aan de tegenvallende economische ontwikkelingen. Om daarnaast te bepalen in hoeverre de tegenvallende ontvangsten een direct gevolg zijn van de tariefsverhogingen zou volgens de minister aanvullend onderzoek nodig zijn: een evaluatie van het effect inclusief gedragseffect voorafgaand aan het invoeren van de maatregel en de realisatie daarvan achteraf. Het gaat de minister te ver om een dergelijke evaluatie voor iedere afzonderlijke maatregel uit het regeerakkoord uit te voeren. Het is volgens hem vaak ook niet mogelijk om gedragseffecten van een specifieke maatregel van andere relevante factoren te scheiden. De minister vindt het van belang om de gevolgen van maatregelen in de besluitvorming te betrekken en daar in de beleidsstukken aandacht aan te besteden.

Wij vinden het positief dat de minister het van belang vindt om de gevolgen van de maatregelen in de besluitvorming te betrekken. Juist daarom hebben wij aanbevolen om in de jaarverslagen inzicht te geven in de realisatie en de gevolgen van bezuinigingsmaatregelen. Wij begrijpen dat de uitvoering van zowel ex-ante als ex-post evaluaties voor alle bezuinigingsmaatregelen te veel van de beschikbare middelen zou vergen. Daarom hebben we aanbevolen dit alleen te doen voor de belangrijkste bezuinigingsmaatregelen.

Volgens de minister lijkt in ons rapport ten onrechte de suggestie te worden gewekt dat het verschil in raming en realisatie van de belastingopbrengst gerelateerd is aan de maatregel.

Wij zijn het met de minister eens dat dit verschil niet direct te koppelen is aan de maatregel. Wij willen de ons in het oog springende ontwikkelingen schetsen, en vragen als gevolg daarvan aandacht voor het gebrek aan inzicht in de realisatie en gevolgen van de belangrijkste bezuinigingsmaatregelen.

De integrale reactie van de minister van Financiën is te vinden op www.rekenkamer.nl.

Algemene Rekenkamer
Lange Voorhout 8
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
(070) 342 43 44
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

Overzicht verhoging assurantiebelastingtarief

